

CONCLUSIONES GENERALES

Del análisis de las condicionamientos externos e internos que han modulado la PAC desde sus orígenes hasta el final de nuestro período objeto de estudio hemos obtenido las siguientes conclusiones:

- 1) La presión exterior para modificar en profundidad la PAC, articulada fundamentalmente a través del GATT, ha sido objeto de especial atención en nuestra investigación. El tratamiento específico que recibió la agricultura dentro del GATT, por la importancia de los intereses agrarios domésticos estadounidenses en la posguerra, junto con la excepción disfrutada por este país desde 1955, explican en gran medida que el articulado del Tratado de Roma regulador de la PAC no despertara una suficiente oposición por parte de las partes contratantes del GATT y en especial por los EE.UU. Posteriormente, los resultados de la Ronda Dillon (1960-62) y Kennedy (1964-67), ambas condicionadas por el apoyo estadounidense a la integración europea atendiendo a razones geopolíticas no comprometieron el desarrollo de la PAC, interpretándose desde la Comunidad como una aceptación de su modelo de protección agraria.

Del análisis de las negociaciones y resultados agrarios de la Ronda Tokyo (1973-79) podemos afirmar que aunque empezaron a incrementarse las presiones procedentes de los EE.UU. con el objetivo de modificar la PAC, finalmente los EE.UU. atendiendo a los costes que el fracaso de esta Ronda podía tener sobre sus exportaciones cedieron en parte también como consecuencia de un cambio en su propia administración, saliendo la PAC intacta e incluso fortalecida de su primera gran prueba en los foros internacionales.

El comienzo y posterior desarrollo de la Ronda Uruguay ha introducido aparentemente una fuerte presión para modificar la PAC. Sin embargo el análisis, llevado a cabo en los capítulos V y VI de nuestro trabajo, de los distintos intereses en conflicto objeto de negociación en la Ronda Uruguay, nos informa de la fortaleza que aún conserva la protección agraria en la Comunidad y del poco peso específico real de la presión estadounidense. Nuestro estudio nos lleva a concluir que hasta el momento las modificaciones de la PAC se han llevado a cabo a partir fundamentalmente de las necesidades domésticas, si bien estas modificaciones se han revestido de ofertas dentro de la estrategia negociadora para desbloquear la VIII Ronda de negociaciones del GATT. La celebración de esta Ronda ha favorecido que la Comisión haya tenido más éxito en la introducción de modificaciones en la forma de proteger a la agricultura comunitaria, aprovechando el clima más favorable que brindaba el consenso sobre la conexión entre protección agraria doméstica y distorsión del comercio mundial de productos agrarios.

El conflicto entre la reforma de la PAC aprobada en mayo de 1992 y el preacuerdo alcanzado en noviembre entre la Comisión y los EE.UU. puede reabrir «lo consensuado» por los Estados Miembros previamente y especialmente «lo aceptado» por parte francesa.

Si la reapertura de lo aprobado en mayo de 1992 se lleva a cabo, la Reforma de la Reforma sería el resultado más probable y en ésta se fijaría la importancia real que los pagos compensatorios van a tener en el futuro inmediato. Al margen de la presión exterior protagonizada por los EE.UU., a nuestro juicio, las demandas de los países terceros exportadores de productos agrarios propios de zonas templadas han tenido un escasísimo impacto en la configuración de la PAC en el período estudiado. Esta conclusión puede verse alterada si la Comunidad opta finalmente por una progresiva liberalización de las importaciones agrarias provenientes del antiguo bloque comunista europeo.

En conclusión, nosotros destacamos que la presión exterior procedente de los EE.UU., como gran suministrador agrario de la Comunidad y competidor en los mercados mundiales, o de países terceros ha sido incapaz de provocar una transformación significativa en la forma de proteger a la agricultura comunitaria o en su nivel de protección.

- 2) El segundo condicionante externo de la PAC analizado lo constituye los resultados que han producido las perturbaciones mundiales de los precios agrarios y las crisis económicas mundiales en la defensa o repulsa de los mecanismos de protección propios de la PAC.

Si tenemos en cuenta los efectos que la crisis agraria mundial (Cap. III) tuvo en la PAC, podemos concluir que éstos la convalidaron e incluso reforzaron al haber tenido lugar un relativo aislamiento de la agricultura comunitaria en comparación con el modelo agrario norteamericano.

El hecho de que en esta crisis, a título de ejemplo, se resaltara como un éxito de la PAC la obtención de un grado de aislamiento amortiguador de los efectos de la crisis mundial agraria, y no se tuvieran en cuenta los efectos perturbadores que en los mercados mundiales

de productos agrarios provocaban sus prélèvements y restituciones a las exportaciones no invalida la importancia de los dividendos, que del aislacionismo a corto plazo, se obtuvieron. Estos permitieron que no se cuestionara la PAC desde dentro de la Comunidad a lo largo de toda la década de los sesenta. Esta falta de cuestionamiento se vio respaldada por el papel que, a juicio de la Comisión, podía desempeñar la PAC como instrumento para disminuir los efectos negativos que la crisis económica de la década de los setenta estaba desplegando en el sector agrario europeo, al mantener un volumen importante de factor trabajo en el sector agrario.

- 3) Ya en el plano interior, el análisis realizado en nuestro trabajo de las propuestas más importantes presentadas para la Comisión para modificar la PAC nos lleva a concluir que éstas no han recogido hasta prácticamente 1985, y de forma marginal, la posibilidad de introducir los pagos compensatorios como pieza central dentro del cuadro protecciónista de la PAC.

La Comisión, órgano encargado de propiciar la transformación de la PAC ha colaborado en el mantenimiento del status quo agrario, al no admitir hasta finales de la década de los ochenta la implantación de las ayudas compensatorias como norma e inclinarse más por los controles de la oferta de la oferta de productos agrarios, a pesar de haberse mostrado claramente insuficientes.

Es muy probable que la actitud cautelosa de la Comisión, en menor medida en el período en que Sicco Mansholt y Ray MacSharry fueron Comisarios de Agricultura y en el año 1979, por las razones analizadas, se haya debido en parte a los efectos de la no discusión en el Consejo de Ministros de Agricultura del primer gran intento de transformación de la agricultura comunitaria (Plan Mansholt) y cuyas razones son abordadas en el capítulo II. A ello hay que añadir que la última palabra respecto a las modificaciones de la PAC le corresponde al Conse-

jo de Ministros de Agricultura. Por este motivo es comprensible que la Comisión comenzara a defender nuevas posturas bajo la Presidencia de J. Delors, al interpretar ésta que la resistencia a su aprobación final por parte del Consejo de Ministros de Agricultura sería menor por dos razones. En primer lugar, los beneficios que potencialmente pueden derivarse de la realización del Mercado Único dejarían sentir su peso sobre el grado de independencia de los Ministros de Agricultura para defender las exigencias de los productores agrarios nacionales. Defendemos entonces que la aceptación final de la protección vía pagos compensatorios, en la denominada reformada MacSharry, se ha debido en gran parte a la necesidad de crear un clima de pacificación dentro de la reforma de la PAC para facilitar la realización del Mercado Único.

En segundo lugar, los efectos positivos para la Comunidad de una culminación con éxito de la Ronda Uruguay también ha sido aprovechado como argumento por la Comisión para defender una transformación gradual de la PAC.

Por lo tanto, creemos que la actitud conservadora de la Comisión se explica, en gran parte, por las posibilidades reales de aprobación que tenían las propuestas que se apartaran del consenso sobre la protección agraria defendido por los respectivos Ministros de Agricultura. Esta actitud conservadora se vio intensificada desde la adopción en 1966 del Compromiso de Luxemburgo, cuyo nacimiento, contenido, evolución y efectos han sido ampliamente analizados a lo largo de nuestra investigación.

La exigencia real de unanimidad, no contemplada en el Tratado de Roma pero derivada de la solución de la crisis de la silla vacía, para aquellas transformaciones de la PAC que pudieran perjudicar a un interés vital de un Estado miembro, incrementó de hecho el

poder del Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad y suministró suficientes razones para no presentar propuestas cuya adopción no estuviera suficientemente garantizada.

Si bien, la aprobación del AUE se interpretó, en un primer momento, como la pérdida de vigencia del Compromiso de Luxemburgo y la potenciación de la adopción por mayoría de medidas transformadoras de la PAC, dos hechos nos revelan la supeditación de la evolución de éstas aún después de la entrada en vigor del AUE al acuerdo político defendido especialmente por Francia: En primer lugar la utilización del mismo, con éxito, por Grecia en 1988 con posterioridad a la entrada en vigor del AUE demuestra su vigencia. En segundo lugar, las advergencias francesas de esgrimirlo en el momento de aprobar el preacuerdo entre la Comisión y los EE.UU. de noviembre de 1992 le otorga un especial protagonismo.

En resumen, mientras no haya una transformación del marco institucional donde el Compromiso de Luxemburgo no tenga cabida, la cautela de la Comisión impedirá cambios de la PAC que vayan más allá de lo aceptado por todos los Estados Miembros. La disparidad de intereses agrarios entre éstos no impide que la mayoría continúe defendiendo un modelo agrario proteccionista vía pagos compensatorios o la vuelta vía precios en el supuesto en que este sistema fracase o confluyan en él los factores presentados como reflexiones finales del capítulo VI.

- 4) Destacamos también como condicionante interno del relativo inmovilismo de la PAC, la importancia que desde el inicio de las negociaciones para constituir la CEE tuvo el pacto agrario entre Francia y la RFA y su supervivencia hasta nuestros días. Dicho pacto, desarrollado a lo largo de la década de los sesenta, en síntesis significó que Francia admitió el

establecimiento de una Unión aduanera favorecedora de las exportaciones industriales alemanas a cambio del establecimiento de un mercado único agrario pero con un nivel elevado de protección vía precios, favorecedores de las exportaciones agrarias francesas, pero lo suficientemente elevados para no perjudicar a los agricultores alemanes.

Este pacto, como ponemos de relieve en nuestro trabajo, ha sido respetado hasta la década de los noventa y se ha convalidado cada año electoral en cualquiera de los dos estados miembros.

En el caso alemán, hemos destacado el protagonismo que en la defensa de una PAC proteccionista vía precios ha tenido la DBV al ser un elemento clave dentro de los gobiernos que mejor defendía sus intereses. En el caso francés, las oscilaciones de voto de sus organizaciones agrarias han facilitado el apoyo al gobierno que mejor defendía sus intereses. De hecho, los cambios de gobierno en Francia en todo el período histórico analizado no han significado cambios relevantes en cuanto a su concepción de una PAC al servicio de sus intereses.

Nos interesa destacar no tanto que ambos países defendieran los intereses de sus agricultores, sino que aún teniendo sectores agrarios muy dispares, han conseguido confeccionar estrategias conjuntas capaces de convertirles en los verdaderos protagonistas de la PAC. Por ello creemos que sin la ruptura o modificación sustancial (a la que por ejemplo podría colaborar las transformaciones que se deriven del apoyo a la agricultura de la ex-RDA) del eje París-Bonn en su dimensión agraria, la PAC es muy probable que siga manteniendo parcialmente una protección vía precios, como la defendida por estos países desde los años sesenta.

- 5) A nuestro juicio, la función desempeñada por las crisis presupuestarias de la Comunidad en las transformaciones de la PAC ha sido muy ambigua.

La vinculación de la expansión de los gastos agrarios comunitarios a la comunitarización de su financiación (solidaridad financiera) nos ha llevado a concluir que la externalización de los costes de la PAC y la internalización de sus beneficios ha sido la regla en las negociaciones anuales agrarias. Unicamente cuando el agotamiento presupuestario hizo acto de presencia se planteó su transformación pero siempre bajo criterios de corto plazo.

El estudio realizado de las medidas adoptadas en la PAC después de cada crisis presupuestaria nos informa de que se perseguía la mera contención o control del gasto agrario pero sin plantearse una transformación de la misma bajo criterios a largo plazo.

Una vez mejorada la situación presupuestaria, como por ejemplo por un incremento de los precios mundiales de los productos agrarios como consecuencia de una fuerte sequía en los EE.UU. y su consiguiente plasmación en la disminución del montante de las restituciones a las exportaciones, volvían otra vez a aprobarse incrementos de precios en las negociaciones agrarias.

Dentro del estudio de la importancia real que el presupuesto comunitario ha desempeñado en la reforma de la PAC, el análisis de las presiones británicas para controlar el gasto agrario comunitario nos informa de cómo se pueden facilitar la adopción de medidas coyunturales y por lo tanto incapaces de transformar en profundidad la PAC.

La actitud británica, aparentemente controladora del gasto agrario, hacia el FEOGA, analizada a lo largo del capítulo III y IV fundamentalmente, ha incrementado la ambigüedad de la presión presupuestaria. El Reino Unido, con posterioridad a cada uno de los acuerdos que garantizaba la aplicabilidad de su teoría del justo retorno, relajaba las peticiones de disciplina aplicable al gasto agrario hasta que viera otra vez peli-

grar el cumplimiento de su demanda de carácter presupuestario.

Nos interesa destacar la actitud del Reino Unido porque lo relevante para este miembro no era la disminución del protecciónismo agrario, y buena prueba de ello la encontramos en la presión que ha ejercido para que sus explotaciones agrarias eficientes también tengan derecho a los pagos compensatorios contemplados en la Reforma de la PAC de 1992, sino sus efectos sobre la diferencia entre lo que aportaba al Presupuesto comunitario y recibía finalmente de Bruselas.

Con ello queremos decir que en el supuesto, admitido incluso por la Comisión de que los pagos compensatorios generen un gasto agrario superior al derivado de la protección vía precios, su apoyo inicial al desarrollo de la última reforma de la PAC puede disminuir y propiciar un replanteamiento de la misma e incluso una vuelta a la protección vía precios que tanto ha beneficiado al sector exportador británico.

- 6) También dentro de los condicionamientos internos de la PAC hemos analizado la importancia que en su evolución ha tenido la ausencia de una mayor coordinación en la política monetaria de los Estados Miembros y los efectos que para los precios agrarios ha tenido la ausencia de una moneda común. Realidad que ha aumentado el grado de complejidad del sistema de protección agrario propio de la PAC y nos proporciona un elemento diferenciador respecto a las políticas agrarias del resto de los países de al OCDE no pertenecientes a la Comunidad.

La protección vía precios encontró un aliado en los efectos que las inestabilidades monetarias de los Estados Miembros provocaban finalmente al convertirse los precios agrarios comunitarios en precios nacionales.

La delimitación del origen del problema agromonetario (Cap. II), la dificultad de los intentos de eliminar sus

manifestaciones y su evolución hasta 1992 además de llevarnos a concluir que en la PAC sólo han existido precios comunes de productos agrarios desde 1967 hasta la devaluación del franco francés y revaluación del marco alemán en 1969, nos indica que su influencia fue decisiva en las negociaciones agrarias anuales. Esto se debía a que en los Consejos de Ministros de Agricultura se negociaaba también el contenido de los elementos claves del sistema agromonetary (MCM, ecu verde).

Su funcionalidad integradora en la discusión de los precios ha sido elevada, al permitir finalmente que los respectivos Ministros de Agricultura presentaran a sus votantes no los precios agrarios fijados en Bruselas sino los precios nacionales resultantes, una vez filtrados por el sistema agromonetary.

En realidad el apartado agromonetary en las discusiones anuales de precios llegó a desempeñar un protagonismo mayor incluso que la misma fijación de precios comunitarios.

Tememos por todo ello que mientras persistían inestabilidades monetarias en la Comunidad, por ejemplo las sufridas en otoño de 1992, como ha ocurrido prácticamente, salvo en 1992, desde 1969 la vuelta del protagonismo del problema agromonetary está abierta. Si esto coincide con la continuación de unos precios de protección comunitaria a la baja y los pagos compensatorios resultan insuficientes, vemos muy difícil la renuncia por parte de los Estados Miembros a utilizar las actuaciones posibles encaminadas a impedir unos efectos contrarios a lo exigido por el Mercado Único (eliminación de los MCM) como una forma de obtener más protección.

- 7) A nuestro entender, la política socioestructural defendida por la Comisión a lo largo de la evolución de la PAC ha suministrado razones para el mantenimiento de la protección vía precios.

El objetivo fundamental de las distintas actuaciones socioestructurales era doble. Por una parte conseguir explotaciones agrarias eficientes, y merecedoras de un menor nivel de protección y por otra dar un tratamiento especial a través de toda una serie de ayudas directas a las explotaciones ubicadas en zonas menos favorecidas.

Con este trasfondo, y centrándonos en el primer caso por ser más importante para nuestro trabajo, la protección vía precios se ha considerado, a juicio de la Comisión, como una medida transitoria hasta la consecución de los objetivos marcados.

Esta transitoriedad se convertía en permanencia cada vez que con la política socioestructural comunitaria no se conseguían los frutos esperados como ha ocurrido en prácticamente todos los casos, desde las Directivas socioestructurales de 1972 hasta la nueva política de desarrollo regional aprobada en 1989 y cuyos resultados para la agricultura son inciertos en el momento de escribir estas líneas.

Se ha destacado en nuestra investigación que la política socioestructural fue considerada desde los primeros momentos de desarrollo de la PAC como una competencia nacional, de ahí que en el inicio el peso específico del FEOGA-Sección garantía fuera muy escasa. Con este proceder se asumió en un primer momento que la protección vía precios era el instrumento comunitario para que los agricultores comunitarios vieran incrementadas sus rentas.

Sin embargo, el contenido del Plan Mansholt fue el primer síntoma del reconocimiento por parte de la Comisión de las limitaciones de la política de precios para conseguir una mejora del medio rural. La no aprobación del mismo y el escaso éxito de las actuaciones posteriores parecían justificar el mantenimiento de los precios de protección.

Teniendo lo anterior en cuenta, entendemos que sin una política socioestructural –no contemplada en la reforma de la PAC de 1992 a la espera de que la política de desarrollo rural adoptada en 1989 tenga un balance positivo– que ofrezca resultados mejores de los obtenidos hasta ahora va a ser muy difícil disminuir el nivel de protección del sector agrario europeo salvo que los consumidores se articulen a favor de la eliminación progresiva del proteccionismo agrario.

El fracaso de la política socioestructural no facilitaría la generalización de los pagos compensatorios a los agricultores por su elevado coste. Especialmente si, como mantiene la Comisión, en los primeros años de aplicación de la reforma de la PAC, el gasto para seguir protegiendo a los sectores contemplados en ella se incrementaran para después disminuir gracias a la mejora del mundo rural. Al ser los pagos compensatorios una solución transitoria para conseguir disminuir durante varios años consecutivos los precios de protección, su mantenimiento por el fracaso de la política socioestructural puede generar una pronta Reforma de la Reforma, con el consiguiente mantenimiento parcial de los precios de protección.

- 8) Por todo lo anterior, contemplamos la Reforma de la PAC, aprobada en mayo de 1992, sólo como un abandono parcial de la protección vía precios.

Para conseguir que la protección se consolide vía pagos compensatorios creemos, en primer lugar, que la sociedad debe asumir el coste vía presupuesto de considerar al agricultor más allá de su dimensión meramente productiva. En segundo lugar, es necesario que los condicionantes internos y externos dejen de constituir una plataforma válida para que los agricultores mejor organizados consigan defender los precios de protección como el instrumento clave que les permita seguir participando bajo una actitud positiva, en la integración europea.